

HUBUNGAN KEWENANGAN PRESIDEN DENGAN DPR DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PASCA PERUBAHAN UUD 1945

RADJIJO, SH. MH
Dosen Fakultas Hukum UNISRI

Abstract: The amandemen of Indonesia constitution of UUD 1945 is resulting the movement of the power from Executive Heavy to Legislative Heavy. This movement of lawmaking has the consequences on the law construction format which is currently under the President's consideration whereas actually should be under the parliament's consideration.

Keywords: authority relationship, Executive Heavy, Legislative Heavy

PENDAHULUAN

Perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan sebanyak empat kali secara berturut-turut mulai perubahan pertama ditetapkan pada tanggal 19 Oktober 1999, perubahan kedua ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 2000, perubahan ketiga ditetapkan pada tanggal 9 November 2001, dan perubahan keempat ditetapkan pada tanggal 10 Agustus 2002, telah membawa dampak yang besar terhadap perubahan sistem pemeritnahan di negara Republik Indonesia.

Berdasarkan teori dan praktik yang berkembang memperlihatkan bahwa UUD 1945 merupakan hukum dasar tertulis yang tertinggi dalam negara (*the higher low of the land*). Sebagai hukum dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik pusat maupun daerah memuat ataupun menggariskan tentang pembagian kekuasaan baik secara vertikal maupun secara horizontal. Dalam UUD 1945 pembagian fungsi antara organ kenegaraan relatif banyak diatur didalamnya, termasuk hubungan fungsional atau hubungan kekuasaan antara satu organ dengan organ kenegaraan yang lain dan menggambarkan dengan adanya *devision of powers*.

Susunan organisasi tingkat pusat adalah organisasi kenegaraan yang diatur dalam UUD 1945, yang pada paska amandemen UUD 1945 terdiri atas MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, Mahkamah Konstitusi (MK) dan Mahkamah Agung (MA), serta komisi yudisial (bukan lembaga peradilan). Setiap organ mempunyai tugas dan fungsi masing-masing. Namun dalam menjalankan fungsinya organ kenegaraan yang satu tidak terlepas atau terpisah secara mutlak dengan yang lain. UUD 1945 meletakkan ketentuan-ketentuan yang mengatur hubungan antara

organ-organ kenegaraan tersebut baik hubungan yang bersifat dua arah maupun ada kalanya pula hubungan yang bersifat searah.

Hubungan yang bersifat dua arah misalnya hubungan antara Presiden dengan DPR dalam hal pembahasan Rancangan Undang Undang (RUU). Meskipun DPR menurut Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 (perubahan) sebagai pemegang kekuasaan utama untuk membentuk undang-undang, Presiden pun masih tetap memiliki hak untuk mengajukan Rancangan Undang-undang (RUU) kepada DPR. Oleh karena itu untuk membahas RUU, Presiden dan DPR terlibat secara bersama-sama dalam pembentukan undang-undang dari awal sampai akhir tahap pengesahan oleh Presiden.

Pasal 1 angka 1, 2 dan 3 dari Undang Undang No. 10 tahun 2004 menyatakan :

1. Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan.
2. Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.
3. Undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan Presiden.

Berdasarkan pengertian Pasal 1 angka 1, 2 dan 3 UU No. 10 tahun 2004 tersebut di atas sekedar untuk memperjelas tentang pengertian peraturan perundang-undangan dengan undang-undang. Sedangkan yang dimaksud dalam tulisan ini hanyalah apa yang tersebut dalam Pasal 1 angka 3 UU No. 10 tahun 2004 yaitu undang-undang atau lebih jelasnya adalah hubungan kewenangan Presiden dengan DPR dalam pembentukan undang-undang. Disamping bentuk-bentuk hubungan Presiden dengan DPR baik sebelum maupun sesudah perubahan UUD 1945 meliputi: 1. yang berkaitan dengan pembentukan UU; 2. yang berkaitan dengan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN); 3. yang berkaitan dengan pengawasan kebijakan; dan yang ke 4. adalah yang berkaitan dengan pelanggaran UUD (1945).

Perubahan dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 dalam pembentukan undang-undang telah terjadi pergeseran kekuasaan pembentukan undang-undang dari kekuasaan Presiden berpindah ke kekuasaan DPR. Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20

ayat (1) UUD 1945 kekuasaan pembentukan undang-undang dari Presiden bergeser ke DPR, maka sebagai konsekuensinya akan mengubah pada format pembuatan undang-undang.

PERMASALAHAN

Hubungan Presiden dengan DPR berdasarkan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 perubahan pertama tahun 1999 terjadi pergeseran kekuasaan pembentukan undang-undang dari Presiden kepada DPR. Pergeseran kekuasaan pembentukan undang-undang ini sebagai konsekuensinya berpengaruh pula terhadap format frase pertimbangan dalam undang-undang tersebut.

PEMBAHASAN

A. Makna Hubungan Kewenangan

Dalam menganalisis hubungan kewenangan antara Presiden dengan DPR dalam sistem pemerintahan menurut UUD 1945 dan pelaksanaannya, maka perlu dipahami makna kewenangan, hubungan kewenangan dan jenis hubungan kewenangan.

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari atau kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang yaitu kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif. Wewenang itu sendiri adalah berarti kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik misalnya kekuasaan / wewenang menandatangani (Juanda, 2004:265).

Berpedoman pada pendapat tersebut, di dalam kewenangan terkandung makna kekuasaan. Kekuasaan yang dimaksud adalah kekuasaan yang diberikan dan didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku, dan kewenangan akan melahirkan beberapa wewenang. Hubungan kewenangan dalam hal ini adalah hubungan kewenangan Presiden dengan DPR dalam rangka pembentukan sebuah undang-undang baik yang berasal dari DPR maupun yang berasal dari Presiden (pemerintah). Jadi hal yang mendasar dalam hubungan kewenangan Presiden dengan DPR adalah melaksanakan urusan pembentukan undang-undang, dan tidak akan bisa terlaksana bila kedua hubungan kedua organ tersebut tidak dijalankan setara, seimbang dan kemitraan sebagaimana pengalaman dari pengalaman dalam pembentukan undang-undang.

Salah satu jenis hubungan kewenangan antara lain hubungan perundang-undangan yang merupakan konsekuensi dari pemerintahan dalam rangka mengatur dan mengurus kebutuhan dan kepentingan rakyatnya, maka diberikan kewenangan untuk membuat dan menetapkan norma hukum berupa sebuah undang-undang. Hubungan jenis ini adalah hubungan yang sifatnya dua arah (hubungan timbal balik).

Untuk menemukan konsep dan mengembangkan pola hubungan kewenangan antara Presiden dengan DPR dalam sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945, menggunakan teori pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan. Penggunaan teori pemisahan dan pembagian kekuasaan sebagai *grand theory* berdasarkan pada pemahaman bahwa keberadaan Presiden sebagai badan atau organ menjalankan fungsi eksekutif dan DPR sebagai badan atau organ yang menjalankan fungsi legislatif merupakan perwujudan atau berakar dari pemisahan dan pembagian kekuasaan karena penyelenggaraan pemerintahan itu artinya mengandalkan pemisahan dan pembagian kekuasaan.

Teori pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan pada mulanya lahir akibat dari kekuasaan di tangan satu orang, maka kemudian timbul ajaran oleh Immanuel Kant sebagai *Doktrin Trias Politica Montesquieu* dan kemudian dikembangkan oleh John Locke (Suwato Mulyosudarmo, 1997:26). Dalam perkembangannya ternyata di beberapa negara modern sekarang ini jarang yang menerapkan teori pemisahan kekuasaan secara murni (materiil), karena selain tidak praktis, keseimbangan antara cabang kekuasaan yang satu dan yang lain juga dapat menimbulkan kesewenang-wenangan di dalam lingkungan masing-masing cabang kekuasaan tersebut.

Begitu pula di Indonesia, UUD 1945 mempraktekkan pemerintahan kekuasaan secara formal (Dahlan Thaib, 1993:21). Hal ini terbukti adanya keterkaitan antara semua lembaga tinggi negara dan saling bekerja sama dalam bidang tertentu, seperti hubungan antara Presiden dengan DPR, keduanya memiliki kekuasaan membentuk undang-undang. Keterkaitan dan kerja sama antara kedua lembaga tersebut tentu dalam hubungan keselarasan dan kemitraan. Keselarasan dan kemitraan tersebut sebenarnya telah mendapat landasan yang kuat di dalam pembukaan UUD 1945 alenia keempat terutama melalui prinsip yang terkandung dalam sila-sila Pancasila, yaitu keseimbangan keserasian dan keselarasan.

B. Hubungan kewenangan Presiden dengan DPR dalam pembentukan undang-undang

Dengan berlakunya Undang Undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan berlaku sejak tanggal 11 November 2004, undang-undang ini terdapat perubahan yang sangat mendasar di bidang perundang-undangan, baik dalam masalah jenis, hirarki, materi muatan peraturan perundang-undangan, maupun proses dan teknik pembentukannya.

Pengembangan ilmu perundang-undangan dapat mendorong fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan yang sangat diperlukan, oleh karena di dalam negara yang berdasarkan atas hukum modern, tujuan utama dari pembentukan undang-undang itu bukan lagi menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan yang sudah mengendap dalam masyarakat, tetapi tujuan utama pembentukan undang-undang itu adalah menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan dalam masyarakat atau dengan kata kata lain bahwa pembentukan undang-undang dewasa ini tidak lagi pertama-tama berusaha kearah kodifikasi melainkan modifikasi (*de wetgever streeft niet meer primair naar codificatie maar naar modificatie*) (Maria Farida Indrati, 1996:3).

Perubahan UUD 1945 sampai saat ini masih menimbulkan perbedaan pendapat yang sangat tajam diantara para pakar di bidang politik, hukum, dan bidang-bidang yang menyangkut masalah kenegaraan, baik perbedaan di bidang proses pembentukannya maupun materi yang terkandung di dalam perubahan UUD 1945. Namun demikian dalam praktek penyelenggaraan sejak ditetapkan perubahan pertama UUD 1945 tahun 1999 baik yang menyangkut lembaga negara dan perundang-undangan tetap dilaksanakan berdasarkan ketentuan-ketentuan perubahan UUD 1945.

Sebelum perubahan pertama UUD 1945 (tahun 1999), UUD 1945 mengatur hubungan kewenangan Presiden dengan DPR dalam konteks pembentukan undang-undang diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945. Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 (asli) menyatakan "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat".

Oleh karena itu Pasal 5 ayat (1) tersebut jika diartikan secara harfiah, maka yang berkuasa di dalam pembentukan undang-undang tersebut adalah Presiden. Namun dalam penjelasan Pasal 5 ayat (10) UUD 1945 menyatakan : kecuali *executive power*, Presiden bersama-sama dengan

Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan *legislation power* dalam negara. Hal ini dapat diartikan dengan kata-kata bersama-sama antara Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai kekuasaan yang sama kedudukannya dalam menyalurkan fungsi legislasi: artinya keduanya yaitu Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai kekuasaan yang sama dalam menjalankan fungsi legislasi.

Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 (asli) menyatakan: Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal ini menghendaki untuk sahnyanya suatu undang-undang harus ada persetujuan dari dewan, karena itu jika Pasal 20 ayat (1) dihubungkan dengan Pasal 5 ayat (1) tersebut, maka fungsi Dewan Perwakilan Rakyat hanya persetujuan atau tidak ada persetujuan dari dewan. Jadi fungsi dewan hanyalah menyetujui atau mengiyakan atau tidak. Kekuasaan pembentukan undang-undang itu adalah ada pada tangan Presiden (*eksekutive heavy*).

Setelah UUD 1945 perubahan pertama pada tahun 1999, maka terjadilah pergeseran kekuasaan pembentukan undang-undang dari Presiden bergeser kepada dewan perwakilan rakyat, sehingga pengaturan pembentukan undang-undang diatur sebagai berikut:

Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 perubahan pertama menyatakan: Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Kedudukan Presiden bukan lagi sebagai pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang, tetapi Presiden selain sebagai pemegang kekuasaan tertinggi eksekutif, masih mempunyai fungsi legislasi artinya masih berhak mengajukan rancangan undang-undang atas inisiatif presiden.

Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 perubahan pertama menyatakan: Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Semula tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 (asli) tugasnya dalam pembentukan undang-undang hanyalah sekitar fungsi persetujuan saja menyetujui atau tidak menyetujui pembentukan undang-undang, maka setelah perubahan UUD 1945 Dewan Perwakilan Rakyat-lah yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang (*legislative heavy*).

Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) jo Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, perubahan pertama tahun 1999 dan UUD No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, akan berpengaruh terhadap format UU yang akan dibentuk, sehingga format UU semestinya tidak seperti format UU yang berlaku saat ini.

C. Pembahasan RUU di DPR

Dalam tingkat pembahasan di DPR setiap RUU (baik yang berasal dari pemerintah, DPR maupun yang berasal dari DPD) dibahas dengan cara yang ditentukan dalam keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Pembahasan RUU ini dapat dilakukan dengan melalui 2 (dua) tingkat yaitu :

1. Pembicaraan tingkat I, yang dilakukan dalam rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat panitia anggaran atau rapat panitia khusus.
2. Pembicaraan tingkat II, yang dilakukan dalam rapat paripurna.

Selain itu, sebelum dilakukan pembicaraan tingkat I dan tingkat II diadakan rapat fraksi.

1. Pembicaraan Tingkat I meliputi :

- a. 1) Pandangan dan pendapat fraksi-fraksi atau pandangan dan pendapat fraksi-fraksi dan DPD apabila RUU berasal dari Presiden.
2) Pandangan dan pendapat Presiden atau pandangan dan pendapat Presiden beserta DPD apabila RUU berasal dari DPR.
- b. Tanggapan Presiden atas pandangan dan pendapat dimaksud pun a angka 1) atau tanggapan pimpinan alat kelengkapan DPR yang membahas RUU terhadap pandangan sebagaimana dimaksud pun b angka 2).
- c. Pembahasan RUU oleh DPR dan Presiden berdasarkan Daftar Inventaris Masalah (DIM)
- d. Dalam pembicaraan tingkat I dapat :
 - 1) Dapat diadakan rapat dengar pendapat atau rapat dengar pendapat umum
 - 2) Diundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain apabila materi RUU berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain dan atau diadakan rapat intern.
- e. Dalam pembicaraan tingkat I, DPR dapat didampingi oleh tim asistensi, tim pendamping.

2. Pembicaraan Tingkat II meliputi (berdasarkan peraturan tata tertib DPR)

- a. Pembicaraan tingkat II meliputi pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dan didahului oleh :
 - 1) Laporan hasil pembicaraan tingkat I

- 2) Pendapat akhir fraksi yang disampaikan oleh anggotanya dan apabila dipandang perlu dapat pula disertai dengan catatan tentang sikap fraksinya (*minderhiednota*)
 - 3) Pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya.
- b. Apabila RUU itu tidak mendapat persetujuan bersama, RUU itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

Perlu diketahui bahwa sejak saat pemeritnah dengan surat Presiden mengirimkan RUU kepada pimpinan DPR, fraksi-fraksi dapat mengadakan dengar pendapat (*hearing*) dengan para pakar atau kelompok masyarakat yang berkepentingan untuk mencari masukan dalam membawakan aspirasi rakyat atau fraksinya. Rancangan undang-undang (RUU) yang tidak disetujui bersama oleh DPR dari Presiden, maka jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari sejak tanggal persetujuan bersama. Sekretariat Negara akan menuangkan dalam kertas kePresidenan segera dikirimkan kepada Presiden untuk ditandatangani dan diundangkan sebagaimana mestinya.

D. Kerangka peraturan perundang-undangan dan teknik penyusunan undang-undang

Setiap peraturan perundang-undangan dapat dikenali dengan melihat dalam kerangka (bentuk luar kuorum) peraturan perundang-undangan secara garis besarnya terdiri atas: judul/penamaan, pembukaan, batang tubuh, penutup dan penjelasan, serta lampiran (bila diperlukan).

Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) jo Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 perubahan, bahwa kekuasaan membentuk undang-undang telah bergeser dari Presiden kepada DPR, maka format pembentukannya kerangka pembukaan yang terdiri atas frase Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa, jabatan pembentuk peraturan perundang-undangan, konsederaus, dasar hukum dan diktum, maka merumuskannya harus disesuaikan dengan perubahan UUD 1945. Perubahan kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden kepada DPR semestinya membawa konsekuensi perubahan format undang-undang.

Selama ini, format undang-undang didahului dengan frase : "Presiden Republik Indonesia", frase ini menunjukkan Presiden yang membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Berdasarkan perubahan pertama UUD 1945, DPR lah yang membentuk undang-undang. Dengan demikian frase yang dipakai semestinya "Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia" dan seterusnya.

Presiden hanya mengesahkan sebagai tanda tidak ada penolakan atas undang-undang tersebut dan menjadi syarat untuk berlaku.

Contoh 1:

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA

NOMOR: TAHUN

TENTANG

.....

(Nama Undang-undang)

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

Menimbang : a. Bahwa

b. Bahwa dst

Mengingat : a. Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945

b. Undang-undang (dst)

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

dan

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN dst.....

Contoh 2:

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA

NOMOR: TAHUN

TENTANG

.....

(Nama Undang-undang)

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

Menimbang : a. Bahwa
 b. Bahwa dst
Mengingat : a. Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945
 b. Undang-undang (dst)

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
dan
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN dst.....

KESIMPULAN

Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) jo pasal 10 ayat (1) UUD 1945 perubahan kekuasaan pembentukan undang-undang telah bergeser/berpindah dari Presiden ke DPR (*executive heavy* ke *legislative heavy*), maka sebagai konsekuensinya seharusnya ada perubahan format pembentukan undang-undang yang didahului frase "PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA" menjad "DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA". Dengan demikian format pembentukan undang-undang telah sesuai dengan perubahan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 perubahan.

DAFTAR PUSTAKA

Dahlan Thaib, 1993, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945* : Yogyakarta, Liberty.

Maria Farida, 2006, *Ilmu Perundang-undangan* : Yogyakarta, Kanisius.

Suwato Mulyosudarmo, 1999, *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara* : Jakarta, Grand Media Pustaka.